

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Masalah**

Manusia Kepemimpinan Presiden Soeharto dirasa menyimpang dari cita-cita pendirian Orde Baru. Isu korupsi keluarga Cendana mencuat. Soeharto pun mencopoti pejabat yang dinilai berseberangan dengan dirinya. Banyak yang kecewa dengan kepemimpinan Soeharto yang seperti diktator. Tapi sedikit yang berani bersuara. Hukuman berat dari Soeharto menanti mereka yang bersuara kritis.<sup>1</sup> Periode Soeharto memerintah dimulai dari tahun 1967 melalui Sidang Umum MPR yang mengangkat Jenderal Soeharto menjadi Presiden menggantikan Bung Karno. Rezim Orde Baru ini berakhir dengan adanya reformasi di tahun 1998 setelah 32 tahun berlalu.<sup>2</sup> Reformasi ini merupakan awal terjadinya perubahan besar di dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia, terutama yang berhubungan dengan persoalan dasar Negara yaitu UUD atau konstitusi 1945 yang pada jaman Orde Baru dianggap sakral. Inilah perubahan Undang-undang Dasar yang sangat signifikan sampai 4 kali. Menurut Jimly, naskah asli UUD 1945 berisi 71 butir ketentuan, maka setelah empat kali mengalami perubahan, kini jumlah materi muatan UUD 195 seluruhnya mencakup 199 butir ketentuan. Dengan demikian meskipun namanya tetap

---

<sup>1</sup> Lihat Berita Merdeka Online, *6 Jenderal berani tantang kediktatoran Soeharto*, Kamis 21 Maret 2013, <http://www.merdeka.com/peristiwa/6-jenderal-berani-tantang-kediktatoran-soeharto.html>

<sup>2</sup> Dwi Wahyono Hadi, Gayung Kasuma, "Propaganda Orde Baru 1966-1980", *Jurnal Verleden*, Vol. 1 No. 1 (Desember 2012), hal. 44

merupakan UUD 1945, tetapi dari sudut isinya UUD 1945 pasca Perubahan Keempat tahun 2002 sekarang ini sudah dapat dikatakan merupakan konstitusi baru sama sekali dengan nama resmi “Undang-undang Dasar Negara RI Tahun 1945”.<sup>3</sup>

Lebih lanjut perubahan yang terjadi menurut Jimly, terhadap UUD tersebut telah mempengaruhi struktur organ-organ negara RI yang tidak bisa lagi dijelaskan dengan cara berpikir lama.<sup>4</sup>Oleh karena itu dalam struktur kenegaraan yang baru, disamping ada lembaga yang dipangkas seperti Dewan Pertimbangan Agung, banyak juga lembaga baru yang muncul seperti Komisi Pemilihan Umum.

Dalam bidang yudikatif muncul Mahkamah Konstitusi. Sebelum Indonesia, di dunia sudah tercatat ada 78 negara yang memiliki lembaga Mahkamah Konstitusi yang berada di luar struktur Mahkamah Agung. Dapat dikatakan bahwa negara pertama di dunia yang membentuk lembaga Mahkamah Konstitusi adalah Austria, yaitu pada tahun 1920. Sesudah itu, baru lah ide pembentukan Mahkamah Konstitusi itu ditiru dan diikuti oleh negara-negara lain termasuk Indonesia. Ide pembentukan lembaga ini bermula dari usulan Prof. Hans Kelsen, seorang ahli hukum tatanegara terkenal, yaitu ketika ia diangkat menjadi penasihat ahli dalam rangka ide perancangan konstitusi baru Austria pada tahun 1919. Dialah yang mengusulkan dibentuknya lembaga ini yang kemudian dinamakan “*verfassungsgerichtshof*” atau Mahkamah Konstitusi yang

---

<sup>3</sup> Jimly Asshiddiqie, *Struktur Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan Keempat UUD Tahun 1945*, Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII, Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia, Denpasar 14-18 Juli 2003, hal. 1.

<sup>4</sup>*Ibid*

secara resmi dibentuk dengan undang-undang pada tahun 1920. Sejak saat itulah dikenal dan berkembang lembaga Mahkamah Konstitusi yang berada di luar MA yang secara khusus menangani *Judicial Review* dan perkara-perkara konstitusional lainnya.<sup>5</sup>

Berdasarkan latar belakang sejarah pembentukan MK, keberadaan MK pada awalnya adalah untuk menjalankan wewenang *Judicial Review*, sedangkan munculnya *Judicial Review* itu sendiri dapat dipahami sebagai perkembangan hukum dan politik ketatanegaraan modern. Dari aspek politik, keberadaan MK dipahami sebagai bagian dari upaya mewujudkan mekanisme *check and balances* antar cabang kekuasaan negara berdasarkan prinsip demokrasi. Hal ini terkait dengan dua wewenang yang biasanya dimiliki MK di berbagai negara, yaitu menguji konstitusionalitas Peraturan Perundang-undangan dan memutus sengketa kewenangan konstitusional lembaga negara.<sup>6</sup>

Kedudukan Mahkamah Konstitusi sejajar dengan Mahkamah Agung, namun dengan tugas yang berbeda Berdasarkan ketentuan Pasal 24C ayat (1) UUD NRI 1945 dan Pasal 10 ayat (1) UU no. 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi, Mahkamah Konstitusi mempunyai tugas mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-

---

<sup>5</sup> Jimly Asshidiqie, 2005, *Model-Model Pengujian Konstitusional di Berbagai Negara*, Jakarta, Konpress, hal 29

<sup>6</sup> Mahkamah Konstitusi, 2010, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*, Jakarta, Sekjen dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, hal 3

Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.

Terkait kewenangan dalam hal *Judicial Review*, ratusan kasus telah diputus oleh MK dari sejak pembentukannya pada tahun 2003. Namun dari kasus-kasus tersebut ada sebagian kasus yang menurut hemat penulis para hakimnya tidak konsisten, sehingga mempengaruhi hasil putusan MK. Apabila Putusan MK mempunyai sifat *erga omnes* (berlaku pada semua orang, tidak terbatas pada pihak-pihak yang berperkara /subjectum litisnya saja), maka tentu saja akan mempengaruhi kepastian hukum yang seharusnya dijunjung tinggi oleh para hakim pemutus. Dengan demikian putusan yang bersifat final sebagaimana yang ditentukan dalam penjelasan pasal 10 ayat (1) Undang-undang No. 8 Tahun 2011 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi bisa menjadi pegangan bukan hanya bagi para pihak, tetapi juga bagi orang lain yang mungkin berkepentingan atas putusan MK tersebut.

Menurut Radbruch, hukum dituntut untuk memenuhi nilai-nilai dasar yaitu keadilan, kegunaan, dan kepastian hukum. Untuk memenuhi nilai-nilai tersebut, karena masing-masing mempunyai tujuan yang berbeda, maka hubungan yang muncul seringkali mengandung potensi bertentangan. Apabila kepastian hukum ingin diwujudkan, ia bisa menggeser nilai-nilai keadilan dan kegunaan kesamping. Yang utama bagi kepastian hukum adalah adanya peraturan itu sendiri. Tentang peraturan itu apakah harus menggeser nilai-nilai keadilan dan kegunaan bagi masyarakat adalah di luar pengutamaan nilai-nilai

kepastian hukum.<sup>7</sup> Oleh karena itu menurut hemat penulis, para hakim MK yang memutus kasus akhirnya dihadapkan pada persoalan pilihan dari ketiga nilai-nilai dasar sebagaimana yang dikemukakan Radbruch tadi.

Contoh saja, Forum Kajian Hukum dan Konstitusi (FKHK), BEM FH Universitas Esa Unggul, Gerakan Mahasiswa Hukum Jakarta, dan Achmad Saifudin Firdaus ‘menggugat’ wewenang MK menangani sengketa pemilukada pada tahun 2013. Mereka mempersoalkan Pasal 236 C UU Pemerintahan Daerah dan Pasal 29 ayat (1) huruf *e* UU Kekuasaan Kehakiman dan mengajukan permohonan *Judicial Review*. Pasal 236C UU Pemda itu menyebut pengalihan sengketa hasil Pemilukada dari Mahkamah Agung (MA) ke MK. Melalui putusan nomor 97/PUU-XI/2013 MK menyatakan bahwa pasal 236 C UU No. 12 Tahun 2008 tentang Pemda dan Pasal 29 ayat (1) huruf *e* UU No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman **bertentangan dengan UUD Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.**

Hakim Konstitusi Patrialis Akbar saat membacakan pertimbangan putusan menyatakan pemilihan kepala daerah sesuai Pasal 18 UUD 1945 yang masuk rezim pemerintahan daerah adalah tepat. Meski tidak tertutup kemungkinan pemilihan kepala daerah diatur dalam UU tersendiri, tetapi tidak masuk rezim pemilu seperti diatur Pasal 22E UUD 1945. Sebab, pemilu menurut Pasal 22E UUD 1945 harus dimaknai secara limitatif untuk memilih anggota DPR, DPD, DPRD, presiden dan wakil presiden yang dilaksanakan lima tahun sekali. Makna ini yang dipegang teguh dalam putusan MK No.

---

<sup>7</sup> Satjipto Rahardjo, 1991, *Ilmu Hukum*, Bandung, Aditya Citra Bakti, hal. 19.

13/PUU/XI/2013. Dengan begitu, jika memasukkan pemilihan kepala daerah menjadi bagian dari pemilu dan menjadi kewenangan MK tidak sesuai dengan makna *original intent* dari pemilu.<sup>8</sup>

Namun setahun kemudian pada tanggal 2 Oktober 2014 Presiden Susilo Bambang Yudhoyono menyerahkan 2 perppu kepada DPR atas pengesahan UU Pilkada yang disahkan pada 26 September 2014. Dalam UU tersebut, mekanisme pemilihan kepala daerah dilakukan DPRD. Perppu pertama adalah Perppu Nomor 1 Tahun 2014 tentang pemilihan Gubernur/Bupati/Walikota. Perppu ini sekaligus mencabut UU No. 22 tahun 2014 yang mengatakan pemilihan Gubernur/Bupati/Walikota yang mengacu pada pemilihan kepala daerah tak langsung oleh DPRD. Dalam Perppu pertama tersebut dinyatakan pula bahwa pemilihan kepala daerah dilakukan secara langsung yang dengan kata lain menyatakan bahwa pemilihan kepala daerah adalah rezim pemilu. Perppu kedua adalah Perppu Nomor 23 Tahun 2014 tentang pemerintah daerah yang menghapus tugas dan wewenang DPRD memilih kepala daerah.<sup>9</sup> Lahirnya kedua perppu ini jelas sekali telah melanggar putusan MK No. 13/PUU/XI/2013 yang menyatakan bahwa pemilukada bukanlah rezim Pemilu layaknya pemilihan DPR, DPRD, Presiden, dan Wakil Presiden seperti yang diatur dalam pasal 22E UUD NRI 1945.

Contoh diatas hanyalah satu dari sekian banyak pelanggaran terkait putusan *Judicial Review* MK yang tidak dilaksanakan sebagaimana mestinya. Di

---

<sup>8</sup> Lihat Berita Hukum Online, *MK Hapus Kewenangan Sengketa Pemilukada*, Senin, 19 Mei 2014, <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5379f071d5173/mk-hapus-kewenangan-sengketa-pemilukada>

<sup>9</sup> Lihat BBC Indonesia News, 20 Januari 2015, *DPR sahkan Perppu Pilkada jadi UU*, [http://www.bbc.com/indonesia/berita\\_indonesia/2015/01/150120\\_perppu\\_pilkada\\_sah](http://www.bbc.com/indonesia/berita_indonesia/2015/01/150120_perppu_pilkada_sah)

Indonesia, wewenang MK dalam hal *Judicial Review* diatur didalam UUD NRI 1945 dan UU no. 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi jo. Undang-Undang no. 8 tahun 2011 tentang Perubahan Atas UU no. 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi jo. Undang-Undang no. 4 Tahun 2014 tentang Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 1 Tahun 2013 tentang Perubahan Kedua Atas UU no. 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi, namun tidak ada pasal yang tegas menyatakan batal secara hukum apabila pengujian Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar itu dikabulkan. Dalam Undang-Undang tentang Mahkamah Konstitusi tersebut yang ada hanyalah menyatakan bahwa Undang-Undang tersebut bertentangan dan tidak mempunyai kekuatan mengikat apabila permohonan *Judicial Review* dikabulkan.

Negara Jerman pernah juga mengalami masa kediktatoran seperti halnya Negara Indonesia saat dipimpin oleh Soeharto melalui Orde Barunya. Fanatisme terhadap negeri ras Arya telah menjadikan Adolf Hitler seorang diktator besar.<sup>10</sup> Hitler terpilih menjadi *Fuhrer* di tahun 1934 dan mengakhiri kekuasaannya yang diktator dengan bunuh diri setelah kalah dalam Perang Dunia II di tahun 1945.<sup>11</sup>

Saat ini Jerman telah menjadi negara republik federal yang memiliki Mahkamah Konstitusi Federal. Apabila sebuah permohonan *Judicial Review* dikabulkan Mahkamah Konstitusi Federal maka Undang-Undang yang diajukan untuk pengujian dinyatakan batal secara hukum. Hal ini diatur dalam Peraturan Perundang-undangan yang disebut *Federal Constitutional Court Act*

---

<sup>10</sup> Syamdani, 2009, *Kisah Diktator-Diktator Psikopat*, Yogyakarta: Narasi, Hal. 2.

<sup>11</sup> <http://www.history.com/topics/world-war-ii/adolf-hitler>, diakses Senin tgl. 3 April 2016 jam 08.00 WIB

(*Bundesverfassungsgerichts-Gesetz, BVerfGG*) yang mungkin bisa menjadi solusi putusan JR Mahkamah Konstitusi Indonesia yang bersifat final. Maka dari itu penulis tertarik untuk mengangkat permasalahan ini dan membandingkan hukum pelaksanaan *Judicial Review* yang ada di Mahkamah Konstitusi Negara Indonesia dengan *Judicial Review* Mahkamah Konstitusi Negara Jerman dalam skripsi yang berjudul “Perbandingan Hukum Tentang Pelaksanaan *Judicial Review* Antara Negara Indonesia dan Negara Jerman”.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah yang sebagaimana dikemukakan di atas, maka penulis mengajukan beberapa perumusan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana perbandingan hukum pelaksanaan *Judicial Review* Mahkamah Konstitusi dalam Undang-Undang Dasar dan Undang-Undang Negara Indonesia dengan Negara Jerman?

## **C. Tujuan dan Manfaat Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah diatas maka tujuan yang hendak dicapai dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui perbandingan peraturan hukum negara Jerman dengan negara Indonesia dalam hal kewenangan Mahkamah Konstitusi khususnya *Judicial Review*

Sedangkan manfaat yang hendak dicapai adalah:

1. Manfaat teoretis



- a. Hasil penelitian ini diharapkan dapat menambah kontribusi bagi ilmu pengetahuan khususnya di bidang ilmu hukum terutama hukum tata negara dalam hal peraturan terkait *Judicial Review* MK
- b. Hasil penelitian dapat digunakan untuk menambah bahan kajian bagi penelitian selanjutnya.

#### **D. Kerangka Pemikiran**

Sistem dan mekanisme pengujian konstitusional (*Judicial Review*) seperti yang kita ketahui, baru saja kita adopsikan ke dalam sistem konstitusi negara kita dengan dibentuknya Mahkamah Konstitusi. Pengujian Konstitusional itu dimaksudkan untuk memastikan bahwa UUD NRI 1945 sungguh-sungguh dijalankan atau ditegakkan dalam proses penyelenggaraan negara sehari-hari, Pengujian terhadap lembaga lain oleh lembaga yang berbeda apakah yang bersangkutan sungguh-sungguh melaksanakan UUD atau tidak merupakan mekanisme yang sama sekali baru. Sebelumnya pengujian konstitusional memang tidak dikenal dalam sistem hukum dan konstitusi negara kita.<sup>12</sup>

Melalui studi perbandingan hukum atau hukum komparatif dapat memberikan gambaran mengenai teori dan praktek pengujian konstitusional di negara lain. Hukum komparatif dapat digunakan untuk menggambarkan *studi sistematis mengenai tradisi hukum dan peraturan hukum tertentu yang berbasis komparatif*. Untuk bisa dikatakan sebagai hukum komparatif yang

---

<sup>12</sup> Jimly Asshidiqie, *Op.cit*, hal XV

sesungguhnya, ia juga membutuhkan perbandingan dari dua atau lebih sistem hukum, atau dua atau lebih tradisi hukum, atau aspek-aspek yang terseleksi, institusi, atau cabang-cabang dari dua atau lebih sistem hukum.<sup>13</sup> Dengan begitu dapat lebih dimengerti apa yang semestinya dikembangkan di tanah air setelah ide pengujian konstiusional itu diadopsikan dalam sistem ketatanegaraan kita sendiri menurut UUD NRI 1945.

### **E. Metode Penelitian**

Mengingat pentingnya metode penelitian dalam menemukan, menentukan dan menganalisa suatu masalah, maka dalam penelitian ini penulis menggunakan metode sebagai berikut:

#### **1. Metode Pendekatan**

Penelitian ini mendasarkan pada penelitian hukum yang dilakukan dengan pendekatan doktrinal normatif, karena dalam penelitian ini hukum dikonsepskan sebagai norma-norma tertulis yang dibuat dan diundangkan oleh pejabat negara yang berwenang. Hukum dipandang sebagai suatu lembaga yang otonom, terlepas dari lembaga-lembaga lainnya yang ada di masyarakat. Oleh karena itu pengkajian yang dilakukan, hanyalah “terbatas” pada Peraturan Perundang-undangan (tertulis) yang terkait dengan objek yang diteliti.<sup>14</sup>

---

<sup>13</sup> Peter de Cruz, 2010, *Perbandingan Sistem Hukum: Common Law, Civil Law, And Socialist Law*, Bandung, Nusa Media, hal 4

<sup>14</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, 2006, *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, Hal. 13

## 2. Jenis Penelitian

Tipe kajian dalam penelitian ini lebih bersifat deskriptif analitis bertujuan untuk menggambarkan secara jelas, tentang berbagai hal yang terkait dengan objek yang diteliti<sup>15</sup> dalam skripsi ini, yaitu tentang Peraturan Perundang-undangan yang mengatur *Judicial Review*.

## 3. Jenis Data

Penelitian ini membutuhkan jenis data yang berasal dari satu sumber data yaitu: Data Sekunder, berupa data yang berasal dari studi kepustakaan dengan cara studi dokumen tertulis.

## 4. Metode Pengumpulan Data

Penelitian ini menggunakan studi Kepustakaan yaitu dengan mencari, menginventarisasi, mencatat, mempelajari dan mengutip data yang diperoleh dari artikel ilmiah, jurnal hukum, kamus hukum dan buku-buku yang berhubungan dengan penelitian ini.

## 5. Teknik Analisis Data

Analisa data yang dipergunakan oleh penulis dalam penelitian ini dilakukan melalui teknik analisa secara kualitati yang bersifat interaktif. Dengan digunakannya analisa data secara kualitatif, maka data yang terkumpul dapat dipertanggungjawabkan dan menghasilkan jawaban dari permasalahan.

Berdasarkan H.B. Sutopo model interaktif ini dianalisis melalui 3 tahap yaitu:

### a. Reduksi data

---

<sup>15</sup> Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: UI Pres, hal. 74

Adalah bentuk analisis yang mempertegas, memperpendek, membuat focus hal-hal yang tidak penting yang muncul dari tulisan tertulis dengan laporan. Menemukan focus adalah langkah pertama dalam analisis. Hal itu tentu saja tidak dikemukakan pada akhir pemikiran tentang penelitian itu tetapi kita telah mulai bergelut dengan penelitian kita dan mulai menghasilkan data.<sup>16</sup>

b. Sajian data

Adalah kumpulan organisasi informasi yang dapat menghasilkan kesimpulan riset yang dapat diikutsertakan.

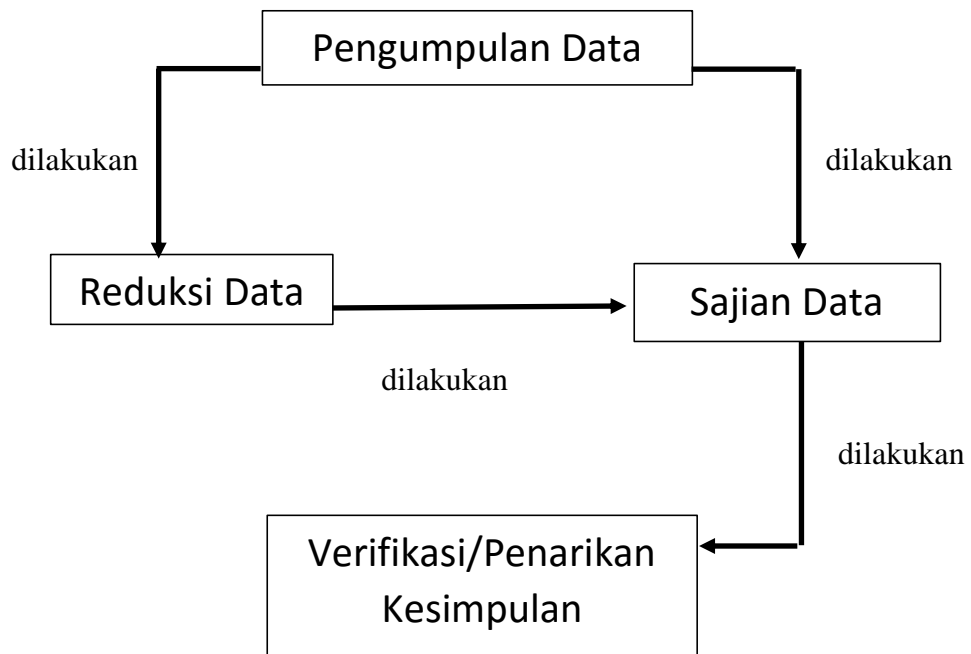
c. Penarikan kesimpulan

Adalah setelah memahami maksud berbagai hal yang diteruskan dengan pelaksanaan peraturan-peraturan, akhirnya penulis dapat menarik suatu kesimpulan.

Aktivitas yang dilakukan melalui siklus antara komponen-komponen tersebut, sehingga akan diperoleh data yang benar-benar mewakili dan sesuai dengan permasalahan yang diteliti. Sehingga apabila data yang terdapat dalam reduksi data dan sajian data kurang lengkap, maka dilakukan pengumpulan data kembali. Untuk lebih jelasnya, penulis memberikan gambaran (skema) model analisis interaktif sebagai berikut:

---

<sup>16</sup> Moleong, 2005, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Edisi Revisi, Bandung, PT. Remaja Rosdakarya, hal 291



Gambar Bagan Analisis Model Interaktif

## F. Sistematika Penulisan Skripsi

Didalam pembuatan skripsi ini penulis akan memberikan gambaran mengenai hal apa saja yang akan dilakukan, maka secara garis besar gambaran tersebut dapat dilihat dalam sistematika skripsi di bawah ini:

BAB I adalah **Pendahuluan** yang berisikan tentang latar belakang masalah, perumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, kerangka pemikiran, metode penelitian, dan sistematika skripsi

BAB II adalah **Tinjauan Pustaka** yang akan menguraikan tinjauan umum tentang Konstitusi, Mahkamah Konstitusi, Pengujian Konstitusionalitas Undang-Undang, Teori *Stufenbau*, Sejarah *Judicial Review*, dan fungsi *Judicial Review*,

BAB III adalah **Hasil Penelitian dan Pembahasan** yang akan menguraikan tentang hasil penelitian dan pembahasan yaitu perbandingan serta analisis Peraturan Perundang-undangan yang mengatur kewenangan MK dalam hal *Judicial Review* antara negara Indonesia dan negara Jerman.

BAB IV adalah **Penutup** yang berisikan kesimpulan yang ditarik dari hasil penelitian oleh penulis dan saran bagi pihak yang berkaitan dalam penulisan skripsi ini.